

试论行政发展的研究理论框架

詹国彬

(厦门大学 政治与行政学系, 厦门 361005)

摘要: 作为行政学的一个分支学科, 行政发展是一门年轻而又充满活力的学科。然而, 关于行政发展的研究理论框架, 学术界至今尚未达成统一的共识。本文立足于行政发展的研究现状, 结合我国的国情, 对行政发展的研究理论框架作一初步的探讨, 以期对行政发展学的进一步发展有所裨益。

关键词: 行政发展; 理论框架; 行政现代化

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0681(2003)03-0037-04

行政总是在一定的环境中进行的, 而行政环境又总是处于不断的发展变化之中的。因此, 这就决定了行政必须不断地发展, 以适应环境的发展变化。行政发展是当代行政学研究的一个新的分支学科, 行政发展的最初提出是针对发展中国家行政管理问题的研究为基础而展开的, 旨在解决发展中国家的政府行政管理问题, 进而促进其经济与社会的全面发展。然而, 随着知识与信息社会的到来, 随着科学技术的日新月异和全球化趋势的日益明朗化, 人类社会呈现出从未有过的多元化和复杂化, 在这样的背景下, 政府在一个国家的经济与社会发展中的作用日渐凸现出来。经济学家诺思曾说过: “国家的存在是经济增长的关键, 然而国家又是人为的经济衰退的根源”,^[1] 在这里, 国家主要是指政府。由此可见, 无论是对于发展中国家还是发达国家而言, 通过其行政的发展来增强政府自身的能力, 从而促进经济与社会的全面发展是十分重要的。从这种意义上来说, 行政发展早已突破了其原先局限于研究发展中国家行政管理的框架, 不仅研究发展中国家的行政管理, 而且研究发达国家的行政管理, 成为了一个世界性的课题。然而学术界有关行政发展的争论颇多, 对许多概念问题尚未达成统一的共识, 以至于至今还没有形成一个能够被普遍接受的研究理论框架。本文试图对此作一探讨, 并构建出行政发展的研究理论框架。行政发展的理论框架

应该包括以下方面的内容: 基本理论问题、行政发展的目标、行政发展的动力及途径、行政发展的背景与行政环境的发展、行政发展的模式、行政组织与行政人事的发展、行政行为的发展、行政文化的发展、公众参与的发展、行政技术与行政方法的发展、时代背景下的行政发展和行政现代化。下面我将对此作进一步的分析。

一、理论问题。这一部分重在阐述有关行政发展的一些理论问题——发展理论的由来, 行政发展的概念含义, 行政发展的研究对象, 行政发展的学科特征以及行政发展的研究方法等问题。社会领域中的发展理论是第一次世界大战之后形成的一门综合性的边缘学科。从广义上看, “发展学从全球背景上探索经济发展和社会变迁的一般规律。阐明包括发达国家和发展中国家在内的经济、政治和社会发展的历史和现状, 乃至未来发展的远景。”^[2] 所以说发展是一种过程, 一种策略, 一种目标, 更是一种需求与期待。行政发展研究的对象不仅包括发展中国家的行政管理, 还包括发达国家的行政管理, 它无论是对发展中国家还是发达国家来说都极为重要。^[3] 行政发展是衡量社会进步的基本尺度之一, 一方面, 它受制于经济发展; 另一方面, 它又能动地影响着经济发展的进程。

因此, 行政发展通常是指行政系统为适应环境的变化, 采用科学的方法, 健全行政体系, 改善行政活

动方式和行政关系，提高行政效率，以便更好地执行政治权威意志的过程。它在相当程度上与行政改革联系在一起，毕竟行政改革是行政发展的根本动力与路径依赖。由此我们可以看出，行政发展具有以下特征：(1) 行政发展是一种正面的，具有积极意义的发展，是行政系统不断完善自身的过程。(2) 行政发展既可以看作一个过程，也可以看作一个过程的结果。从过程的意义来看，行政发展表现为行政由一种形态向另一种形态的进化；从过程的结果来看，行政发展表现为行政由一种形态向另一种形态进化的完成。(3) 行政发展是作为一个整体的行政发展，是包括在行政系统内部的众多要素的协调发展。^[4]行政发展是一门新兴、边缘的学科，这就决定了它必须借助其它学科的研究方法，目前研究行政发展的方法主要有：历史研究方法、比较研究方法、案例研究方法、理论研究方法、行为科学研究方法和系统研究方法等等。

二、行政发展的目标。人类社会的发展与自然界发展的无目的性不同，它是一个有意识、有目的的过程。正如马克思所指出的那样，“在社会历史领域内进行活动的，全是具有意识的、经过思考或凭激情行动的、追求某种目的的人；任何事情的发生都不是没有自觉意图的、没有预期目的的。”^[5]同样，行政发展也不例外。无论是行政组织的变革，还是体制、职能、程序和方法手段的重构与更新，都要事先确立一套发展的目标体系，以便将全部行政发展的活动纳入预定的轨道，并通过相应的努力，促使其发生相应的变化，最终趋进或达成既定的目标。行政发展的目标指行政系统应当努力达到的规格和标准。行政发展的目标不能定得过高，超过了具体的客观条件，目标无法实现；太低则不能适应社会发展的要求。总的分析框架是社会资源总量与行政系统之间的消长关系。^[6]具体说来，行政发展应该朝着理性化、民主化、公开化和法制化的方向发展。

三、行政发展的动力及途径。行政系统只有在发展中才能适应发展的社会，并因为社会的变迁而获得自身发展的动力。行政改革在相当程度上是同行政改革相伴随的，行政改革既是行政发展的动力来源，也是行政发展的根本途径。行政改革通常指行政系统在组织体系结构、运作功能等方面进行的变革，以使行政系统能适应变化的环境。行政改革主要指行政系统的结构、功能和制度等方面的革新。在行政系统的改革与发展历程中，既有动力又有阻力，无论是在西方发达国家还是在发展中国家，都无一例外。行政改革的阻力既有外部的因素，也有内部的因素。对于发展中国家而言，外部的制约因素主要表现为市场经济发展不完善性的制约和改革配套程度的制约；内部的阻力主要来自既存制度、政府雇员以及行政价值等方面。行政改革的外部动力主要指政治、经济、文化等因素；内部动力主要来源于技术方法的更新、政府内部改革人士的推动和政府雇员的利益要求等。

四、行政环境的发展。行政系统不是一个封闭的系统，它要受到环境的影响和制约，并同周围的环境不断地进行物质、能量和信息的交换，从而推动自身的完善与发展。行政发展的环境是指直接或间接作用和影响行政发展的各种要素的总和。这些要素中，既有物质的，又有精神的；既有社会的，又有自然的；既有国内的，又有国外的，它们共同构成了行政发展的环境，影响并制约着行政的发展。总的说来，行政发展的环境分析可以从外部环境和内部机制这两方面加以分析。外部环境主要指经济环境与社会环境。随着经济全球化的日益加剧，经济环境对各国政府的地位、作用、职能、权力及行政行为的灵活性等提出了前所未有的挑战；同时，当今社会正处于由传统社会向知识经济社会的转型时期，这一切都对各国的行政管理产生了广泛而深远的影响，突出地显示了行政发展与经济、社会变迁的互动作用。行政发展的内部机制包括组织机构、领导体制和公务员制度等内部机制。内部机制的协调统一对于行政活动的效率和活力具有决定性的作用。行政发展和行政环境之间是一种互动的关系，行政发展并不是孤立地受制于行政环境，它会反作用于环境并创造其自身的环境，从而推动行政环境的发展。

五、行政发展的模式。行政发展是一个国家根据自己的状况而实施的一种活动。由于国情不同，每个国家采用的行政发展模式也不尽相同。纵观全球的行政发展，可以大体上把其分为五种模式，即英美模式、法德模式、希腊模式、“内源式”模式和“外源式”模式。英美模式源于盎格鲁——萨克逊文化圈的国家对韦伯的“科层制”理论的质疑。其认识发展经历了一个从传统公共行政向“新公共管理”的变化。改革的广度、深度、持续性及其影响因国而异，但都涉及公共管理方式的根本变革。其基本的主张是借用私营部门的管理技术来重塑政府，大力推进政府职能的市场化。法德模式除法、德外，还存在于那些其文化植根于科层制传统的国家。这一模式反映了一种长期的现代化进程。不打乱各行政机构的运作，而只是使他们服从更严格的管理监控，以非连续性渐进主义作为改革的主导。它的主要措施为：调整公共事业，压缩人事开支，转变组织结构。希腊模式除希腊外，还有意大利和西班牙。这些国家的公共机构要么组织不完善，要么刚刚脱离“前韦伯制”状态。行政合法性和制度化成为改革与发展的当务之急。它们零星引进了一些管理主义的改革措施，有的则把完善韦伯制作为更重要和现实的改革目标。“内源式”是指新兴工业化国家的行政发展模式。其主要做法是在行政发展过程中将本国、本地区的文化传统同市场经济的特殊要求有机地结合起来，充分调动社会的积极性和创造性。“外源式”是指发展中国家模式。这一模式的特点是：行政改革与发展的起点很低，社会经济条件落后；行政改革是在外力的强制作用下进行的，缺乏

自发性，套用西方模式或前苏联模式，未能与本国的国情相结合，结果造成专制与官僚腐化，社会中介组织发育不良；动荡不安的社会局面造成了行政改革与发展的极大障碍，政府缺乏权威，体制不健全，机构涣散，效率低下。^[7]

六、行政组织和行政人事的发展。任何一个组织，都必须随着客观环境的变化和发展而不断地进行适应与完善，适时地进行组织变革与发展，提高组织的效能，使组织立于不败之地。行政组织也不例外。行政学者一般从目的、内容、方法三方面来理解行政组织的发展。从行政组织发展的目的看，行政组织发展是为了增进组织效能，提高组织自身生存能力以及与外界保持动态平衡的活动；从行政发展的内容来看，组织不仅与外在环境有互动关系，同时它的内部也包含着若干个次级系统，组织发展就是组织各次级系统有效分工协调的结果；从组织发展的方法来看，组织发展是以行为科学的理论与技术为基础的，也是组织为实现其目的的一种训练方式。为了实现组织发展有效达成个人行为改变和组织本身规范改变的目的，必须以行为科学的理论与技术为基础。^[8]随着行政管理的理论和实践的发展，行政人事制度也在不断的发展变化之中。就西方文官制度而言，其确立和发展以两种不同的类型经历了两个不同的过程：一类是英美式的类型，它是在同恩赐官爵制和政党分赃制斗争过程中确立的；另一类是德、法、日本式的类型，它是在原有的帝国官僚制和封建制的基础上逐步演变而来的。当前世界范围内的人事管理正朝着人力资源管理的方向发展，我国的人事管理也正处在由传统人事管理向现代公务员制度转轨的进程中，在吸收和借鉴国外经验的基础上，注重与我国的具体国情相结合，形成了有中国特色的国家公务员制度。

七、行政行为的发展。行政目标的实现必须依赖于具体的行政行为，各种体制和制度的规定终究要落实到具体行为过程中，所以当代各国政府十分注意改善实际的行政行为。关于行政行为发展的主要方面有：(1) 决策行为的发展。过去各国多为经验决策，现在则注重科学决策。(2) 领导行为的发展。过去的行政领导多采用专断式领导方法，现在则趋向于民主型领导方法。(3) 监督行为的发展。传统的行政监督行为多侧重于立法监督、司法监督，现在，还扩展为提倡行政人员的自我监督（如目标管理活动），以及自下而上的监督。当前，行政行为正朝着科学化、规范化、法制化和透明化的方向发展。

八、公众参与的发展。公众参与是指普通公众通过各种合法途径影响和参与政府公共决策和公共管理的行动。过去政府的行政管理活动基本上是政策、政治家和政府官员的事，现在则趋向于鼓励公众参与行政，比如鼓励公众对政府管理活动的监督，鼓励公共舆论对政府违法乱纪行为的揭露，鼓励公众讨论政府拟订的公共政策，鼓励专家、学者参与政府行政决策

等等。就目前而言，公众参与的发展主要体现在两方面：其一，公众参与范围不断的扩大，参与的事务不断的增多。其二，公众参与行政事务的方式日益增多。当然，公众参与行政活动的程度要受到各国公众参与意识和参政条件等因素的影响和制约。需要指出的是，公众参与必须和一定的行政结构和制度相适应，否则，公众的参与活动将可能产生消极的影响和作用。

九、行政技术与行政方法的发展。现代科技的突飞猛进为行政技术的发展创造了条件。各国政府都十分重视把先进的科技成果和其它学科的最新知识引入行政发展的实践中，不断地更新原有的行政技术。比如办公自动化的普及，极大地改变了原先手工方式的文书、档案和秘书工作；电子政府的发展更加快了行政信息的收集、传递处理和存储，促进了政府行政效率的显著提高；此外，在决策技术、考核技术、评估技术以及其它许多行政技术方面都有了重大的发展。与此同时，政府行政管理的方法也有了显著的变化和发展。传统的行政方法多运用行政命令和指挥服从式的行政手段，而当代行政的发展趋向于更多地使用经济手段和激励手段。其特点是：从直接管理转向间接管理，从微观管理转向宏观管理，从硬性管理转向软性管理。^[9]随着政府行政管理的取向由划桨向掌舵，由统治向服务，由过程导向向结果导向等的转变，以上特点将在未来政府的行政管理过程中表现得愈加明显。

十、行政文化的发展。良好的行政文化对于增进行政组织内聚力、向心力和持久力，保证行政组织行为的合理性，推动组织的成长和发展具有决定性的意义。从总体上说，行政文化在行政组织的形成和活动中发挥的功能有：目标导向功能、凝聚功能、激励功能、约束功能和阻抑功能。行政文化在一定的历史时期，反映社会经济条件下行政活动的内在逻辑，但是，行政文化除了反映社会进步、组织发展的一面，也存在着被塑造、被培养的一面。由于行政文化对行政管理活动产生着重要的影响，塑造和发展良好的行政文化就成为了行政发展的题中之意。当前，在公共管理的浪潮中，各国政府都在努力实现行政文化的现代化，而要实现这一目标，必须实现以下转变：由集权型向民本型转化，由管制型向服务型转化，由一般型向专业型转化，由人治型向法治型转化，由保守型向进取型转化。使行政文化成为全社会文化建设的典范，无疑会增强行政系统的凝聚力和向心力，充分调动行政人员的积极性和创造性，从而推动整个社会文化的建设，为全社会减少内耗，提高效率起到积极意义。^[10]

十一、时代背景下的行政发展。作为一种新的社会形态，信息社会为行政发展提供了良好的契机：(1) 行政环境的优化。环境的变化往往是组织发生变革的诱因。知识经济的发展，信息社会的到来，使行

政环境发生了深刻的变迁，从而诱发了行政系统的变革。从政治环境来看，信息社会中知识和智力在整个社会权利系统中的权重越来越大，使得社会团体和公民对政府的依附程度越来越小，并对政府形成了强大的监督力量，同时也推动了政府行为的理性化、民主化和法制化进程。就经济环境而言，知识经济的发展内在地要求成熟的市场经济以保证知识和信息在资本运作和商品流通中的重要地位，使得政府必须调整职能结构以适应知识经济的发展，而职能结构的变化必然会引起组织结构、人员结构和权力结构的变化。

(2) 行政价值的重塑。西方传统公共行政的基本价值体系可以概括为：效率、代议制度、政治中立、科层式组织的行政领导，而效率是其核心。随着信息社会的到来，公共行政的价值观发生了变化，公平正义与行政效率并重，行政民主与政治民主并存。行政价值观的重塑为行政发展的范式变迁奠定了理论基础。

(3) 行政技术的创新。信息社会的发展使得人类对信息的提取、传递、存储和处理以令人难以置信的速度提高。政府可以通过互互联网充分占有决策信息，整合社会利益要求，利用政府外部的专家、学者等智力资源，推动决策的科学化和民主化。简言之，行政技术的发展为信息社会的行政发展奠定了物质基础。^[11]

十二、行政现代化。行政现代化是行政发展的必然趋势，指的是由传统行政向现代行政发展的过程。它一般应包括如下三方面的特征：一是相对性，即相对历史上的、既往的行政发展状态；二是全面性，即不仅指相对于自身发展的历史，还相对于其它各种类型的行政体系同等条件下的发展历史；三是统一性，即它是统一了行政发展的政治意义和效用价值两个方面的现代化。^[12]行政现代化涵指的内容十分广泛，从一般意义上来说，行政现代化应包括以下内容：(1) 行政组织的高度完善化。行政组织的高度完善化，需要政府职权高度分化，政府机构设置高度合理化，需要改变因人、因事设职的弊端，根据现代经济社会发展的客观要求，科学地设置政府机构，分化政府职权，使政府各个机构能各就其位，各司其职，促使彼此提高适应外部环境变化和内部发展的能力。(2) 行政决策的高度科学化。现代行政的发展要求行政决策的高度科学化。科学决策除了有完善的组织系统作保障外，还必须具备两个基本条件：一是具备能及时收集、整理、传输、编辑、存贮、检索、发送有关信息的信息网络系统。二是需要有科学的决策程序。(3) 行政执行的高效化。现代行政发展的一个主要趋势就是大量引入企业的经营管理机制和方法，注重成本效益的分析，以提高整个行政系统运行的效率和效益。

(4) 行政法制化。行政法制化是行政现代化最重要的标志，是保证政府行政效能、行政组织制度化与程序化的需要。其内容包括行政机构的设置必须有法律法规予以规范，机构的性质、职权、责任以及机构编制、数额等用制度的形式予以明确的规定，行政结构的运行也纳入法制化、制度化的轨道，即行政机构行为的程序化。(5) 行政管理的专业化和知识化。现代行政的发展使得政府中形成了所谓“专家集团”、“职业管理集团”，政府内中上层以下的行政管理人员逐渐被专业化的行政人员所掌握。结果不仅使整个社会结构和社会关系在许多方面发生了意想不到的变化，而且为各级政府的社会化管理奠定了坚实的基础。当然，这在世界各国的程度有所不同，但是，行政管理人员的专业化和知识化是行政现代化的一个重要标尺，离开它，就无法谈论行政现代化问题。^[13]

总之，每一门学科都有其特定的研究理论框架，行政发展也不例外。行政发展作为行政学的一个分支学科，既是行政所追求的目标，同时也是一个科学地达成目标的过程。行政发展研究理论框架围绕如何通过改革与完善政府管理的体制与方法来达到扩大政府行政能力，提高行政效率，以促使人类的行政行为更加科学、更加合理，进而推动人类社会的全面进步。

参考文献：

- [1] [美] 道格拉斯·诺思·经济史中的结构变迁 [M]·上海三联书店、上海人民出版社，1994，17.
- [2] 肖枫·西方发展学和拉美的发展理论 [M]·世界知识出版社，1990，7.
- [3] [7] [11] 竺乾威·公共行政学 [M]·复旦大学出版社，1999，264，266-267，268.
- [4] 沈亚平·行政学 [M]·南开大学出版社，1993，309.
- [5] 马克思，恩格斯·马克思恩格斯选集 [C]·第四卷·人民出版社，1972.234.
- [6] 王沪宁·论 90 年代中国的行政发展：动力与方向 [j]·天津社会科学，1992.8.
- [8] 孙荣，徐红·行政学原理 [M]·复旦大学出版社，2001.93-95.
- [9] [12] 黄强，林平国，陈振明·行政学·厦门大学出版社，1994.303，311.
- [10] 安世民·我国行政文化与行政发展的重要内容 [j]·中国行政管理，1992，(2)，20.
- [13] 刘丹·政府行为论 [M]·湖南人民出版社，1998.298.

[责任编辑 刘兰凯]